

University of Groningen

Europeesrechtelijke randvoorwaarden voor enkele voorstellen om te komen tot een duurzame landbouwsector

Bergen, van, Ernst; Vedder, Hans; Wesselius, Pieter

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Publication date:
2019

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Bergen, van, E., Vedder, H., & Wesselius, P. (2019). Europeesrechtelijke randvoorwaarden voor enkele voorstellen om te komen tot een duurzame landbouwsector.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Europeesrechtelijke randvoorwaarden voor enkele voorstellen om te komen tot een duurzamere landbouwsector

Ernst van Bergen

Hans Vedder

Pieter Wesselius

Samenvatting

De True Animal Protein Price Coalitie (TAPP coalitie) streeft naar een eerlijke prijs voor dierlijke proteïne, dat wil zeggen een prijs waarin zoveel mogelijk externe kosten zijn inbegrepen. Daartoe hebben zij een aantal voorstellen gedaan die erop neerkomen dat door middel van een heffing op vleesproducten een subsidie mogelijk wordt die de landbouw in Nederland kan verduurzamen.

Dit rapport brengt de Europeesrechtelijke randvoorwaarden voor deze voorstellen in kaart en doet dat aan de hand van de regels betreffende de interne markt, het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het toezicht op staatssteun.

Onze bevindingen zijn dat de voorgestelde heffing hoogstwaarschijnlijk een discriminerende nationale belasting oplevert, terwijl de uitkering ervan als staatssteun kan worden aangemerkt. Dat laatste hoeft geen onoverkomelijk bezwaar te zijn, aangezien de staatssteun door de Europese Commissie verenigbaar met de interne markt kan worden verklaard. De conclusie dat de heffing als discriminerende belasting kan worden aangemerkt levert echter grotere problemen op. Vooralsnog zien wij geen mogelijkheid deze verenigbaar te laten zijn met het recht van de Europese Unie.

1 Inleiding

Dit rapport bevat een eerste analyse van de Europeesrechtelijke randvoorwaarden voor enkele voorstellen voor een verduurzaming van de Nederlandse landbouwsector. Deze voorstellen zijn afkomstig van de TAPP coalitie, een brede coalitie die streeft naar een prijs van zuivel- en vleesproductie die de werkelijke kosten beter reflecteert. Om tot deze prijs te komen zal een fundamentele omschakeling moeten plaatsvinden in de zuivel- en vleesindustrie die met transitiekosten gepaard zal gaan. De voorstellen van de TAPP coalitie omvatten onder meer subsidies om meer duurzame productie te stimuleren. Om de maatschappelijke, juridische en politieke haalbaarheid van haar voorstellen te vergroten is het onder meer noodzakelijk dat van tevoren in kaart is gebracht of de voorstellen wel verenigbaar zijn met het recht van de Europese Unie en met name de regels inzake staatssteun.

Deze analyse is opgesteld op verzoek van de TAPP coalitie door Ernst van Bergen, Pieter Wesselius en Hans Vedder, allen verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen.¹ Het doel is een eerste inventarisatie van de mogelijke Europeesrechtelijke randvoorwaarden die van toepassing zijn op de voorstellen en een eerste analyse van de verenigbaarheid van de voorstellen met het recht van de Europese Unie. Omdat de voorstellen nog niet volledig uitgewerkt zijn en vanwege de beperkte beschikbare tijd, bevat dit rapport geen uitputtende inventarisatie en beoordeling van de verenigbaarheid. Dit hangt ook samen met de complexe aard van (delen van) het recht van de Europese Unie, waardoor in bepaalde gevallen slechts na een zeer uitgebreide analyse meer zekerheid kan worden verregen over de verenigbaarheid met het recht van de Europese Unie.

1.2 Europeesrechtelijke randvoorwaarden

Omdat Nederland een lidstaat is van de Europese Unie, is het recht van de Europese Unie van toepassing in Nederland. Het praktische gevolg daarvan is dat alle maatregelen van de Nederlandse overheid verenigbaar moeten zijn met het recht van de Europese Unie. Indien een maatregel onverenigbaar is met het Europees recht, dan zal deze maatregel buiten toepassing gelaten moeten worden. Dit laatste kan ook plaatsvinden in het kader van een rechterlijke procedure waarin een beroep is gedaan op het Europees recht. Het is dus verstandig om de maatregelen zodanig vorm te geven dat de kans op een onverenigbaarheid zo klein mogelijk is.

De belangrijkste randvoorwaarden volgen uit de regels inzake de interne markt. Één van de kernstukken van de Europese Unie is de interne markt. Dit is een markt waarin – kort gezegd – vrij verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal bestaat alsmede onverstoord concurrentievoorwaarden. Landbouwproducten vallen onder deze interne markt. Dat heeft tot gevolg dat de voorgestelde maatregelen de import en export van landbouwproducten niet ongerechtvaardigd mogen belemmeren en de concurrentievoorwaarden in de landbouwsector niet ongerechtvaardigd mogen verstoren. Deze regels zijn neergelegd in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU of Werkingsverdrag). Ze worden toegepast door de Europese Commissie en kunnen worden ingeroepen door private partijen in procedures voor de nationale rechter. In beide gevallen is het in laatste instantie aan het Hof van Justitie om vast te stellen of en in hoeverre nationale maatregelen verenigbaar zijn met de interne markt.

Verdere randvoorwaarden volgen uit de regels voor de ordening van de landbouwmarkt. Dit betreft een complex van regels, veelal in de vorm van verordeningen die zijn vastgesteld op grond van het Werkingsverdrag. De landbouwordeningsregels bevatten een nader en vaak verder uitgewerkt stelsel

¹ Ernst van Bergen en Pieter Wesselius zijn verbonden als student-assistent. Hans Vedder is hoogleraar economisch recht.

van regels voor het vrije verkeer van landbouwproducten. Deze worden op dezelfde wijze gehandhaafd als de regels die rechtstreeks uit het Werkingsverdrag volgen.

De regels inzake het vrije verkeer worden aangevuld met de regels inzake staatssteun. Hier bepaalt het Werkingsverdrag dat bepaalde voordelen die van overheidswege worden verstrekt aan ondernemingen worden aangemerkt als staatssteun. Staatssteun is alleen toegestaan als deze verenigbaar is met de interne markt en die verenigbaarheid kan het gevolg zijn van de toepasselijkheid van een groepsvrijstellingsverordening of van de toepassing door de Commissie van één van de rechtvaardigingsgronden. Het werkingsverdrag verbiedt het tenuitvoerleggen van staatssteun die niet is goedgekeurd of onder een groepsvrijstelling valt. Dit verbod kan worden gehandhaafd door de Commissie en private partijen in een nationale rechterlijke procedure.

1.2 Methode en aanpak

Omdat de voorstellen allemaal uitgaan van het verstrekken van financiële prikkels, zijn de regels inzake staatssteun het meest voor de hand liggende raamwerk. Daarnaast zullen de voorstellen worden getoetst aan de bepalingen inzake het vrije verkeer van goederen.

Hierbij gebruiken we een doctrinaire analyse op basis van primaire en secundaire bronnen. Gelet op de korte termijn waarop de analyse verricht moet worden en de beperkte beschikbare informatie, kan deze analyse niet meer behelzen dan een eerste inventarisatie van de mogelijke risico's.

Wij hanteren een risico-benadering, waarbij we – uitzonderingen daargelaten – geen perfecte zekerheid kunnen bieden, maar veeleer aangeven dat we verwachten dat een bepaald voorstel mogelijke risico's loopt op onverenigbaarheid met het Europees recht. Uiteraard zullen we dan ook aangeven hoe die risico's verkleind of helemaal weggenomen kunnen worden.

De risico's op een Europeesrechtelijke onverenigbaarheid kunnen worden geminimaliseerd door een strategie waarbij de maatregel buiten de werkingssfeer van het verbod wordt gebracht. Voor het staatssteuntoezicht, bijvoorbeeld, is het mogelijk om bepaalde vormen van de overdracht van overheidsfondsen uit te zonderen van het begrip staatssteun. Daarmee vervalt het toezicht op staatssteun. Daarnaast is het mogelijk om een maatregel die onder het verbod valt, te rechtvaardigen. Door de bank genomen is voor een rechtvaardiging vereist dat er sprake is van een doel van algemeen belang dat door de maatregel op evenredige wijze wordt nagestreefd.

De hieruit voortvloeiende risico's kunnen worden geminimaliseerd door de vormgeving van de maatregel en door middel van het doorlopen van bepaalde procedures. Wat betreft de vormgeving is het verstandig een maatregel, indien mogelijk, zo op te stellen dat deze niet onder een verbod valt terwijl de maatregel ook nog gerechtvaardigd is vanwege het doel van algemeen belang. De verenigbaarheid met het Europees recht zal dan zelfstandig (self-assessment) moeten worden vastgesteld. Meer rechtszekerheid kan worden verkregen door het starten van een procedure waarbij de Commissie en uiteindelijk het Hof een oordeel velt over de verenigbaarheid met het Europees recht.

Hieronder brengen wij in drie hoofdstukken de randvoorwaarden die voortvloeien uit de vrij verkeersbepalingen (hoofdstuk 2), het landbouwordeningsrecht (hoofdstuk 3) en het toezicht op staatssteun (hoofdstuk 4) eerst algemeen in kaart en daarna toetsen we de 28 voorgestelde maatregelen. Door deze opzet is het mogelijk dat een maatregel aan meerdere randvoorwaarden wordt getoetst, hetgeen een zekere herhaling zal opleveren.

2 De vrij verkeersregels

De interne markt is een ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal tussen lidstaten is gewaarborgd. Teneinde het vrije verkeer van goederen te verzekeren, verbiedt het Werkingsverdrag invoer- en uitvoerheffingen (Art. 30 VWEU) en kwantitatieve beperkingen van de invoer of uitvoer van goederen (art. 34 en 35 VWEU). Daarnaast verbiedt art. 110 van het Werkingsverdrag het heffen van hogere belastingen op producten uit andere lidstaten dan op gelijksoortige binnenlands geproduceerde producten.

Het voorstel van de TAPP coalitie omvat de heffing van accijnzen op vleesproducten (de duurzaamheidsbijdrage). De duurzaamheidsbijdrage wordt geheven op zowel vlees dat in Nederland is geproduceerd als op vlees dat in andere landen is geproduceerd. De duurzaamheidsbijdrage op ingevoerd vlees is ook niet hoger dan op Nederlands vlees. De opbrengst uit deze accijnzen is ten dele bestemd voor subsidiëring van Nederlandse vee- en pluimveehouders en slachterijen. Dit is mogelijk in strijd met art. 110 Werkingsverdrag, dat het volgende bepaalt:

‘De lidstaten heffen op producten van de overige lidstaten, al dan niet rechtstreeks, geen hogere binnenlandse belastingen van welke aard ook dan die welke, al dan niet rechtstreeks, op gelijksoortige nationale producten worden geheven.

Bovendien heffen de lidstaten op de producten van de overige lidstaten geen zodanige binnenlandse belastingen, dat daardoor andere producties zijdelings worden beschermd.’

Gelet op de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie moet in dit verband ook rekening worden gehouden met de bestemming van de opbrengst van de belastingen.² Een belasting die binnenlandse en ingevoerde producten in gelijke mate treft, kan niettemin verboden zijn op grond van art. 110 Werkingsverdrag als de opbrengst van deze belasting is bestemd voor activiteiten die in het bijzonder de nationale producten ten goede komen en daarmee de op de binnenlandse productie drukkende last ten dele compenseren.³ Voor de toepassing op art. 110 Werkingsverdrag is niet relevant dat de belasting wordt betaald door consumenten voor zover de belasting betrekking heeft op een bepaald product.⁴

De duurzaamheidsbijdrage is een vorm van belasting die binnenlandse en ingevoerde producten op het eerste gezicht in gelijke mate belast. De opbrengst van de duurzaamheidsbijdrage wordt echter gebruikt voor activiteiten die mogelijk een voordeel opleveren voor de Nederlandse vee- en pluimveehouder en slachter. Aangezien dit rapport een eerste analyse betreft, kan niet met zekerheid worden gezegd welke maatregelen wel en welke niet verenigbaar zijn Unierecht. Ter indicatie noemen wij wel een aantal maatregelen die mogelijk niet in overeenstemming met artikel 110 Werkingsverdrag zijn.

- Maatregel 11: De vergoeding van €5.000,- per stal voor de stimulering van investeringen in duurzame, welzijnsvriendelijke stallen.

- Maatregel 12: De vergoeding van €1.000,- gemiddeld als tegemoetkoming in de controlekosten van verschillende duurzaamheidskeurmerken.

² HvJ EU 17 september 1997, C-347/95, ECLI:EU:C:1997:411 (Fazenda Pública/UCAL), r.o. 20.

³ HvJ EU 17 juli 2008, C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413 (Essent Netwerk Noord), r.o. 42. Als de opbrengst de last op de binnenlands productie in zijn geheel wegneemt, is sprake van een heffing van gelijke werking in strijd met art. 30 Werkingsverdrag.

⁴ HvJ EU 17 juli 2008, C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413 (Essent Netwerk Noord), r.o. 49.

- Maatregel 22: De vergoeding voor het brandveilig maken nieuwe en bestaande stallen.
- Maatregel 23: De subsidiëring van investeringen in stalsystemen die het natuurlijk gedrag van dieren faciliteren.
- Maatregel 24: De subsidiëring voor slachterijen die overschakelen op betere slachtmethoden voor varkens of pluimvee.

Ten eerste kan worden verondersteld dat deze maatregelen boeren en slachterijen een financiële prikkel geven om te investeren in duurzaamheid. Zij gaan er financieel gezien dus op vooruit. Ten tweede leiden de maatregelen ertoe dat boeren gemakkelijker duurzaamheidskeurmerken kunnen verkrijgen. Door de bank genomen is duurzamer vlees aantrekkelijker voor consumenten, waardoor de binnenlandse vleesproductie een betere concurrentiepositie verkrijgt ten opzichte van de buitenlandse (en minder duurzame) productie van vlees.

Tegenover deze verstoring van de concurrentie staat de milieuwinst die wordt behaald bij de verduurzaming van de vleessector. Deze milieuwinst kan echter niet worden gebruikt ter rechtvaardiging van een schending van artikel 110 Werkingsovereenkomst, omdat dit artikel, in tegenstelling tot kwantitatieve beperkingen van de invoer of uitvoer van goederen, geen rechtvaardigingsgronden kent.

Als het voorstel van de TAPP coalitie wordt ingevoerd en de Europese Commissie of nationale rechter komt tot het oordeel dat de duurzaamheidsbijdrage onverenigbaar is met artikel 110 Werkingsovereenkomst, dan is Nederland verplicht de in strijd met het Unierecht betaalde belasting terug te betalen aan buitenlandse ondernemingen en uiteraard de heffing van de duurzaamheidsbijdrage te staken.⁵ De opzet van de duurzaamheidsbijdrage komt daarmee op losse schroeven te staan: het ontmoedigende effect op de consumptie van vlees wordt verminderd, omdat de consument ingevoerd vlees kan kopen waarop geen accijns wordt geheven.

De mogelijkheden om het voorstel in overeenstemming met het Unierecht te brengen zijn beperkt. Het voorstel moet namelijk zodanig worden aangepast dat binnenlandse ondernemingen dezelfde last ervaren als buitenlandse ondernemingen. Dat kan enerzijds door de buitenlandse ondernemingen vrij te stellen van belastingen, maar dat ondermijnt zoals gezegd het effect van de duurzaamheidsbijdrage. Het is evident dat het subsidiëren van buitenlandse ondernemingen wiens vlees in Nederland wordt verkocht niet haalbaar is en dat bovendien de politieke wil hiervoor ontbreekt.

Daarnaast is een accijns op vlees zonder dat de opbrengsten daarvan terugvloeien naar de Nederlandse vleesproducenten in overeenstemming met Europees recht. Dit heeft echter implicaties voor de bestaanszekerheid van boeren en is vanuit dat oogpunt niet wenselijk.

De voorstellen van de TAPP coalitie lijken dus onverenigbaar met de EU regels inzake de interne markt.

⁵ HvJ EU, 1 maart 2018, C-76/17, ECLI:EU:C:2018:139 (Petrotel-Lukoil), r.o. 32.

3 Het Europees Landbouwrecht

Het Europees landbouwrecht dat relevant is in dit verband bestaat uit twee pijlers: de gemeenschappelijke marktordening en de directe betalingen aan landbouwers enerzijds en de plattelandsontwikkeling anderzijds.

Binnen de eerste pijler zijn de voornaamste juridische instrumenten de zogeheten Gemeenschappelijke Marktordeningsverordening (GMO-Verordening),⁶ de Steun en Restitutieverordening,⁷ en de Verordening inzake rechtstreekse betalingen aan landbouwers.⁸

De GMO-Verordening bepaalt in artikel 211 dat de Verdragsbepalingen inzake staatssteun van toepassing zijn op overheidssteun aan de landbouwsector. De uitzonderingen op deze regel, neergelegd in artikel 213 – 218 van de GMO-Verordening, zijn niet relevant voor de voorstellen van de TAPP coalitie.

De Steun en Restitutieverordening bevat geen regels inzake staatssteun en verzet zich dus ook niet tegen de voorstellen.

De Verordening inzake rechtstreekse betalingen aan landbouwers zondert in artikel 13 de steun die de lidstaten geven overeenkomstig die verordening uit van het toezicht op staatssteun. Hierbij gaat het echter om steun van de EU, zodat deze Verordening niet van toepassing is op de voorstellen, maar zich hier evenmin tegen verzet.

De conclusie is dat het Europees landbouwrecht zich niet verzet tegen de voorstellen van de TAPP coalitie.

⁶ Verordening (EU) Nr. 1308/2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten en tot intrekking van de Verordeningen (EEG) nr. 922/72, (EEG) nr. 234/79, (EG) nr. 1037/2001 en (EG) nr. 1234/2007 van de Raad, Pb. 2013 L 347/671.

⁷ Verordening (EU) Nr. 1370/2013 houdende maatregelen tot vaststelling van steun en restituties in het kader van de gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten, Pb. 2013 346/12.

⁸ Verordening (EU) Nr. 1307/2013 tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 637/2008 van de Raad en Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad, Pb 2013 L 347/608.

4 Het toezicht op staatssteun

Het Europese toezicht op staatssteun geeft de balans weer tussen enerzijds de vrijheid van de lidstaten om hun belastinggeld te gebruiken zoals zij wenselijk achten en anderzijds de bescherming van onverstoorde concurrentievoorwaarden binnen de interne markt. Wanneer steun, zoals een subsidie of een belastingonthefving, voldoet aan de vier cumulatieve voorwaarden die volgen artikel 107(1) VWEU, is er sprake van staatssteun en dient dit te worden aangemeld bij de Commissie (zie hieronder 4.3), tenzij een vrijstelling van toepassing is (zie hieronder 4.2). Vervolgens beoordeelt de Commissie of de steun al dan niet verenigbaar is met de interne markt. De betrokken lidstaat kan de voorgenomen maatregelen niet ten uitvoering brengen voordat de Commissie een eindbesluit heeft genomen. Wij zullen hieronder één voor één de voorwaarden benoemen en toelichten.

4.1 Het begrip staatssteun

Hieronder worden de vier cumulatieve voorwaarden voor de toepasselijkheid van het toezicht op staatssteun uiteengezet. Indien een maatregel niet voldoet aan elk van deze vier voorwaarden, dan zal er geen sprake zijn van staatssteun, zodat het toezicht evenmin van toepassing is.

i. De steun wordt met staatsmiddelen bekostigd

Deze voorwaarde ziet zowel op het geven van een subsidie als het verlenen van een belastingonthefving. Vereist is dat de maatregel, direct of indirect, daadwerkelijk of potentieel ten laste komt van de overheidsbegroting. Middelen die onder controle van de overheid staan, worden ook als staatsmiddelen aangemerkt.⁹

ii. De staatsmiddelen verschaffen een economisch voordeel

Bij het verlenen van een subsidie is uiteraard aan deze voorwaarde voldaan. Er is echter geen sprake van een economisch voordeel wanneer de overheid een transactie uitvoert die een particuliere investeerder in dezelfde omstandigheden voor hetzelfde bedrag een vergelijkbare investering zou hebben gedaan. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de overheid een stuk grond koopt van een onderneming onder reguliere marktvoorwaarden. In dit geval handelt de overheid als een marktdeelnemer en is er geen sprake van een economisch voordeel voor de onderneming.

Nagenoeg alle door de TAPP coalitie genoemde maatregelen zien op het direct verlenen van subsidies, waardoor in deze gevallen zal worden voldaan aan de voorwaarde ‘verschaffen van een economisch voordeel’. Maatregel 18 ziet echter op het geleidelijk opkopen van dierrechten. Aangezien het opkopen van dierrechten ook open staat voor particuliere investeerders, is het mogelijk dat dit geen frictie oplevert met het staatssteunrecht. Het is echter van belang dat de overheid bij het opkopen van de dierrechten een marktconforme prijs hanteert. Wanneer de overheid meer betaalt dan de marktwaarde, zal deze maatregel alsnog staatssteun opleveren. Een groot risico van maatregel 18 is dat het opkopen van de dierrechten gepaard gaat met flankerend beleid (als voorbeeld wordt genoemd het opkopen van stallen), hetgeen de prijs verhoogt met 20%. Deze verhoging zorgt ervoor dat er alsnog sprake is van een economisch voordeel dat het landbouwbedrijf niet elders onder dezelfde voorwaarden op de markt had kunnen verkrijgen. Aldus is ook voor deze maatregel voldaan aan de voorwaarde ‘verschaffen van een economisch voordeel’.

iii. De maatregel is selectief

⁹ HvJ EU, 19 november 2013, C-262/12, ECLI:EU:C:2013:851 (Association Vent De Colère! Fédération nationale), r.o. 25 - 33.

Steunmaatregelen die de mededinging vervalsen door begunstiging van ‘bepaalde ondernemingen of bepaalde producties’ zijn onverenigbaar met de interne markt. Wanneer alle ondernemingen op het gehele grondgebied van de lidstaat zonder onderscheid voor een subsidie in aanmerking kunnen komen, is geen sprake van staatssteun. Een verleende subsidie aan een individuele onderneming, aan de andere kant, is per definitie selectief. Selectiviteit is in de praktijk een ingewikkeld begrip en het is voor ons, gelet op de beperkte beschikbare informatie, zeer moeilijk te voorspellen hoe dit begrip zal worden toegepast in een eventuele zaak.

Door middel van voorbeelden uit de voorstellen van de TAPP coalitie proberen wij duidelijk te maken waar de risico’s zitten. Punt 1 van de gewijzigde voorstellen (mail van 8 oktober), waarbij 5.000 euro per jaar wordt verleend voor grondgebonden melkveehouders, met bovenwettelijke maatregelen van maximaal 100 kg stikstofkunstmest per hectare, kruidenrijk grasland (goed bodembeheer) en maximaal 10% maisteelt op het bedrijf. Binnen deze voorgestelde maatregel wordt onderscheid gemaakt tussen:

- a) Grondgebonden melkveehouders en niet-grondgebonden melkveehouders;
- b) Grondgebonden melkveehouders met maximaal 100 kg stikstofkunstmest per hectare en grondgebonden melkveehouders met meer dan 100 kg stikstofkunstmest per hectare;
- c) Grondgebonden melkveehouders met goed bodembeheer en grondgebonden melkveehouders zonder goed bodembeheer, en
- d) Grondgebonden melkveehouders met maximaal 10% maisteelt en grondgebonden melkveehouders met meer dan 10% maisteelt.¹⁰

Punt 5 van de gewijzigde voorstellen, aan de andere kant, waarbij 300 euro per hectare inzaai kruiden wordt verleend, lijkt niet selectief, omdat eenieder van de regeling gebruik kan maken. Echter, wanneer de overheid beoordelingsruimte heeft over welke landbouwonderneming wel of niet de subsidie ontvangt, wordt het risico op selectiviteit vergroot. Punt 5 heeft een laag risico op selectiviteit. Dit doet echter niets af aan het grote risico op onverenigbaarheid met de vrij verkeersregels, zoals uitgelegd in paragraaf 2.

iv. De maatregel vervalst de mededinging en leidt tot een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer in de EU

Hiervoor is enkel vereist dat de steun het handelsverkeer ongunstig *kan* beïnvloeden. Aan deze vijfde en laatste voorwaarde zal snel worden voldaan. Het feit dat, volgens het conceptvoorstel van de TAPP coalitie, ongeveer 70% van de Nederlandse vleesproductie wordt geëxporteerd (conceptvoorstel TAPP, p.4), geeft aan dat subsidies en kortingen in de landbouwsector het handelsverkeer in de EU ongunstig kunnen beïnvloeden. Dit past ook in het beeld waarbij in de landbouwsector eerder sprake is van staatssteun die aangemeld moet worden.¹¹

De conclusie ten aanzien van de toepasselijkheid van het staatssteuntoezicht is dat dit hoogstwaarschijnlijk het geval zal zijn. Er bestaan mogelijkheden om enkele voorstellen buiten dit toezicht te brengen doordat ze mogelijk uitgezonderd zijn van het begrip staatssteun, maar dit zal gepaard gaan met onzekerheid en risico’s.

¹⁰ Onderlinge differentiatie is ook nog mogelijk (voorwaarde A en B voldaan, maar C niet, et cetera)

¹¹ Zie hieronder paragraaf 4.2.

4.2 Verenigbare staatssteun

Staatssteun kan op grond van artikel 107(3) VWEU met de interne markt verenigbaar worden verklaard door de Commissie. De Commissie heeft hier een beleidsvrijheid die is ingeperkt door middel van richtsnoeren en uitgewerkt in de vorm van diverse groepsvrijstellingsverordeningen.

Op grond van de De minimisverordening is staatssteun die bepaalde drempelwaardes niet overschrijdt vrijgesteld van de verplichte aanmelding bij de Europese Commissie.¹² De drempelwaarde voor dergelijke de minimissteun ligt op grond van artikel 3 op 20.000 over een periode van drie jaren. Gelet op de in de voorstellen genoemde bedragen lijkt het onwaarschijnlijk dat de voorstellen onder de De minimisverordening vallen. Naast de De minimisverordening bestaat ook de algemene Landbouwgroepsvrijstellingsverordening.

De Landbouw groepsvrijstellingsverordening bevat voorwaarden waaronder staatssteun in de landbouwsector verenigbaar is met de interne markt.¹³ Op grond van deze verordening kan een aantal voorwaarden worden vastgesteld. Ten eerste is de vrijstelling alleen van toepassing op zogeheten transparante steun (art. 5). Hiervan is sprake in het geval van de voorstellen van de TAPP coalitie. Daarnaast bevat de verordening drempelwaarden waaronder de individuele steun moet blijven. Gelet op de in het voorstel genoemde bedragen lijkt het niet waarschijnlijk dat deze drempelwaarden worden overschreden.

Naast deze algemene voorwaarden dient de steun te voldoen aan de voorwaarden die volgen uit Hoofdstuk II van deze verordening. Afdeling 1 bevat de nadere randvoorwaarden voor steun aan kleine en middelgrote ondernemingen in de primaire landbouwsector. Op grond hiervan is steun voor verbetering van de duurzaamheid en het dierenwelzijn toegestaan, maar dit betreft alleen zogeheten investeringssteun. Dit betreft steun ter dekking van de eenmalige kosten die samenhangen met een investering. Dergelijke steun moet worden onderscheiden van zogeheten bedrijfssteun. Dit is steun die periodiek wordt uitgekeerd ter dekking van terugkerende kosten die samenhangen met het uitoefenen van een economische activiteit. De voorgestelde maatregelen betreffen deels investeringssteun (maatregel 4; het aanbrengen van onderwaterdrainage), maar ook bedrijfssteun (bijvoorbeeld maatregel 1; het stimuleren van de graanteelt). Bedrijfssteun kan dus niet op grond van de groepsvrijstellingsverordening worden uitgezonderd van de aanmeldingsplicht.

Steun die niet onder de groepsvrijstellingsverordening valt, dient te worden aangemeld zodat de Commissie de steun eventueel verenigbaar kan verklaren op grond van artikel 107(2)(b) en 107(3)(c) VWEU. De Commissie heeft het beleid inzake de toepassing van deze twee bepalingen neergelegd in de Richtsnoeren landbouwsteun.¹⁴ Hierin zet de Commissie uiteen hoe zij steunmaatregelen zal behandelen. De Richtsnoeren bevatten een uitgebreid afwegingskader voor tal van maatregelen met betrekking tot specifieke doelstellingen. De voorstellen van de TAPP coalitie kunnen onder deze doelstellingen worden gebracht, waarna het aan de Commissie is om de zogeheten balanceringsstoets toe te passen zie rn. 39 Richtsnoeren. Op grond hiervan onderzoek de Commissie of de steunmaatregel een bijdrage levert aan een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang. De duurzaamheids- en dierenwelzijnsdoelstellingen van de voorstellen voldoen aan dit vereiste. Verder

¹² Verordening (EU) nr. 1408/2013 van de Commissie inzake de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun in de landbouwsector, Pb. 2013 L 352/9, zoals gewijzigd bij Verordening 2019/316, Pb. 2019 L 51/1.

¹³ Verordening (EU) Nr. 702/2014 van de Commissie van 25 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie met de interne markt verenigbaar worden verklaard, Pb. 2014 L 193/1.

¹⁴ Gepubliceerd in Pb. 2014 C 204/1.

moet worden aangetoond dat de overheidsmaatregelen noodzakelijk zijn doordat er sprake is van een situatie waar de steun, door een oplossing biedt voor een welomschreven marktfalen en daardoor zorgt voor een wezenlijke verbetering kan zorgen die de markt zelf niet tot stand kan brengen. Hiertoe moet worden aangetoond dat de steunmaatregel een geschikt instrument is en dat de steun het gedrag van de betrokken ondernemingen zodanig verandert dat zij extra activiteiten ondernemen die zij zonder de steun niet, dan wel in beperktere mate of op een andere wijze zouden uitvoeren (het stimulerend effect). De steun moet evenredig zijn in die zin dat het steunbedrag beperkt is tot het minimum dat nodig is om aan te zetten tot de activiteit. Verder dienen ongewenste grote negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer tussen lidstaten te worden vermeden. Ten slotte dient de steun transparant te zijn zodat de lidstaten, de Commissie, de marktdeelnemers en het publiek gemakkelijk toegang kunnen krijgen tot alle desbetreffende besluiten en relevante informatie over de op grond van die besluiten verleende steun. In de praktijk zal vermoedelijk de voorwaarde inzake de afweging van de effecten op het handelsverkeer een probleem opleveren. Juist omdat het doel van de maatregel is een beperking van de consumptie, zal er ook sprake zijn een beperking van de invoer van vlees. Het is niet duidelijk hoe de Commissie hierover zal denken.

4.3 Procedure voor staatssteun

Op grond van de bovenstaande analyse is de conclusie dat de voorstellen hoogstwaarschijnlijk als staatssteun moeten worden aangemerkt. Omdat er geen groepsvrijstelling van toepassing is zullen de steunmaatregelen op grond van artikel 108(3) VWEU moeten worden aangemeld bij de Commissie. Pas nadat de Commissie de maatregelen als verenigbaar met de interne markt heeft aangemerkt mogen de maatregelen ten uitvoer worden gelegd. Indien de maatregelen voortijdig worden uitgevoerd dan zal er sprake zijn van onrechtmatige steun. Het gevolg hiervan is dat bij de nationale rechter een stopzetting van de uitvoering kan worden gevorderd. Verder kan eventueel worden gevorderd dat de al uitgekeerde steun wordt teruggevorderd. Gelet op de gevolgen die dit zal hebben voor de steun ontvangende landbouwers dient deze consequentie te worden vermeden.